

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 41

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Martin SEIDEL

Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

RUNDFUNKFREIHEIT IN EUROPA

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 7. Februar 1985

Rundfunkfreiheit in Europa

Seit einiger Zeit, insbesondere nachdem die Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Juni vergangenen Jahres der europäischen Öffentlichkeit ein Grünbuch über "Fernsehen ohne Grenzen" vorgelegt hat, wird in der Europäischen Gemeinschaft über Fragen der Rundfunkfreiheit diskutiert. Im September vergangenen Jahres befaßte sich der Elfte Kongreß der Fédération Internationale pour le Droit Européen in Den Haag mit dem Thema "Europa und die Medien"; auf der Grundlage von Berichten, die die Berichtersteller der Länder der Gemeinschaft, einiger anderer europäischer Länder sowie der Kommission und des Euro-Parlamentes erstellt haben, und eines - vom Verfasser erstellten - Generalberichts erörterte der Kongreß Fragen und Probleme des Gemeinschaftsrechts, die Hörfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft aufwerfen. Das Grünbuch der Kommission, das inzwischen allgemein als Festlegung der medienpolitischen Vorstellungen der Europäischen Gemeinschaft, jedenfalls der Kommission gewertet wird, geht auf einen Anstoß des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1982 zurück. Mit seiner "Entschließung zu Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft" vom 12. März 1982 hat das Europäische Parlament die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Politik im Bereich des Rundfunks, insbesondere die Einführung eines gemeinschaftlichen Fernsehprogramms angeregt; der Kommission wurde die Vorlage eines Berichts aufgegeben und dieser Auflage kam die Kommission zunächst mit dem "Zwischenbericht über Realität und Tendenzen des Fernsehens in Europa: Perspektiven und Optionen" vom 1. Juli 1983 und dann mit dem "Grünbuch über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel - Fernsehen ohne Grenzen" vom 14. Juni 1984 nach.

Wesentlich früher als das Europäische Parlament und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mußte sich der Europäische Gerichtshof bestimmten Fragen stellen, die der Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen), insbesondere die Ausstrahlung von Werbefunk und Werbefernsehen gemeinschaftsrechtlich aufwirft. Ein vom Tribunale Biella ausgelöstes sogenanntes Vorabentscheidungsverfahren führte bereits im Jahr 1974 zu einem ersten grundlegenden Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Stellung von Hörfunk und Fernsehen im europäischen Gemeinschaftsrecht und damit zur Jurisdiktion der Gemeinschaft über die nationalen Hörfunk- und Fernsehsysteme. Der Gerichtshof entschied in dem Urteil vom 30. April 1974 (Rechtssache 155/73 - Sacchi) richtungsweisend für die spätere Entwicklung, daß die Ausstrahlung jeglicher Hörfunk- und Fernsehsendungen, nicht nur von Werbesendungen über die innergemeinschaftlichen Grenzen als Dienstleistung im Sinne der Regelungen des Gemeinschaftsrechts über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs einzustufen ist. Noch bevor Europäisches Parlament und Kommission aus dieser grundsätzlichen Einstufung Folgerungen zogen, bekräftigte der Europäische Gerichtshof in zwei Entscheidungen aus dem Jahr 1980 ein weiteres Mal seine Auffassung: Die in den Rechtssachen 52/79 und 62/79 ergangenen Entscheidungen vom 18.3.1980 (Debauve und Coditel I) betreffen die Frage, inwieweit Beschränkungen der Einstrahlung von ausländischem Fernsehen aus Gründen eines Werbeverbots bzw. des Urheberrechts gerechtfertigt sind; die beiden Urteile aus dem Jahr 1980 gehen davon aus, daß das Rundfunkrecht der Mitgliedstaaten in das Gemeinschaftsrecht eingebunden ist und eine Jurisdiktion der Gemeinschaft über die nationalen Hörfunk- und Fernsehsysteme besteht.

Noch ungeklärt und damit offen für eine Auseinandersetzung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ist allerdings das Ausmaß, in dem der nationale Rundfunk von den Regelungen des Gemeinschaftsrechts erfaßt ist. Da das Gemeinschaftsrecht, insbesondere die Regelungen über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs immanente

und besondere Begrenzungen als Folge legitimierter mitgliedstaatlicher Regulationsinteressen anerkennen, ist das Ausmaß der gemeinschaftsrechtlichen Beschränkungen, denen die Rundfunkordnung bzw. die Medienpolitik der Mitgliedstaaten unterliegt, bzw. das Ausmaß der den Mitgliedstaaten verbleibenden Rundfunkautonomie ein echter Diskussions- und Entscheidungsbereich.

Die medienpolitischen Vorstellungen, die die Kommission in dem Grünbuch entwickelt, zielen darauf ab, daß in der Gemeinschaft eine einheitliche Rundfunkzone geschaffen werden soll. Hinter diesem Ziel verbirgt sich nicht die Errichtung eines gemeinschaftseigenen - mehrsprachigen - Hörfunk- und Fernsehsystems, das ergänzend neben die nationalen Hörfunk- und Fernsehsysteme tritt und auf der Grundlage des Prinzips der gemeinschaftsweiten Ausstrahlung und des gemeinschaftsweiten Empfangs Hörfunk und Fernsehen für die Gemeinschaft veranstaltet. Die medienpolitische Konzeption der Kommission konzentriert sich vielmehr auf die Verwirklichung der gemeinschaftsweiten Ausstrahlung und des gemeinschaftsweiten Empfangs von nationalen Hörfunk- und Fernsehsendungen.

Die gemeinschaftsweite, einheitliche Rundfunkzone wird als neuer erweiterter Rahmen für die Ausstrahlung und den Empfang nationaler Hörfunk- und Fernsehprogramme gefordert, ohne daß die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Medien grundsätzlich angetastet wird. Insbesondere werden die beiden Funktionen, die der Rundfunk in den Mitgliedstaaten erfüllt, nämlich seine Funktion als Träger eines kulturellen Leistungsangebots an die Allgemeinheit und seine weitere - gewichtigere - Funktion als Institution zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt und einer ausgewogenen Berichterstattung - eine Funktion, die den Rundfunk zu einem Instrument national bezogener Bewußtseinsbildung und Identität macht - nicht grundsätzlich angetastet.

Der Konzeption des Grünbuchs liegt dabei eine weitere wesentliche Einschränkung insofern zugrunde, als sich das Ziel der Verwirklichung der gemeinschaftsweiten Ausstrahlung und des gemeinschaftsweiten Empfangs nationaler Hörfunk- und Fernsehsendungen auf die Beseitigung rechtlicher Hindernisse beschränkt, die seitens des Staates der Einstrahlung oder seitens des Staates der Ausstrahlung der Inanspruchnahme des durch die Gemeinschaft abgesteckten größeren Sendegebietes entgegenstehen. Maßnahmen zu dem Zweck, die Inanspruchnahme des größeren Sende- und Versorgungsgebiets zu fördern, werden von der medienpolitischen Konzeption nicht mit umfaßt; insoweit scheint das Grünbuch auf wirtschaftliche und politische Kräfte zu setzen, die nach einer Beseitigung der rechtlichen Hindernisse den neuen Freiraum, wie er durch das gemeinschaftsweite Sendegebiet gebildet wird, in Verfolgung ihrer Interessen in einer Weise ausfüllen werden, die den Belangen der Gemeinschaft entspricht.

Dem medienpolitischen Anliegen der Kommission, das sich auf die Durchsetzung der Regelungen über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs im Bereich des Rundfunks beschränkt und sich insoweit unbestreitbar auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs stützen kann, begegnet aus der Sicht der Mitgliedstaaten ein mehr oder minder ausgeprägtes nationalbezogenes Rundfunkverständnis. Hinter dem Anliegen der Kommission verbergen sich für die Mitgliedstaaten Auswirkungen auf die nationalen Hörfunk- und Fernsehsysteme und Bindungen der nationalen Medienpolitik. Diese Auswirkungen und Bindungen des nationalen Mediengesetzgebers werden deshalb als besonders schwerwiegend empfunden, als die neuen Kommunikationstechnologien des Satelliten- und Kabelfunks die technischen Voraussetzungen einerseits für eine Vervielfachung, andererseits für die gemeinschaftsweite Ausstrahlung, insbesondere des Fernsehens schaffen bzw. wesentlich verbessern. Die Forderung der Gemeinschaft nach Verwirklichung der gemeinschaftsweiten Ausstrahlung bzw.

Sicherung des gemeinschaftsweiten Empfangs von nationalem Hörfunk und Fernsehen begegnet dem nationalen Mediengesetzgeber zu einer Zeit, in der er sich infolge veränderter technologischer Gegebenheiten der Forderung nach einer Neuordnung der Medienstruktur, insbesondere der Zulassung von Privاتفunk gegenübergestellt sieht.

In allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erfüllt der Rundfunk eine mehr oder minder ausgeprägte öffentliche Funktion. Hörfunk und Fernsehen werden als ein "öffentlicher Dienst", als eine "öffentliche Aufgabe" oder als "Sache der Allgemeinheit" angesehen. Struktur und Ausgestaltung des Rundfunks sind in keinem Land das Zufallsergebnis des freien Wirkens der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte, sondern beruhen auf Anordnungen und Eingriffen des Gesetzgebers, zum Teil auf Ordnungsvorgaben des Verfassungsgebers. Die Rechtfertigung des Status, den der Rundfunk als sogenanntes Massenkommunikationsmittel und Faktor der Meinungsbildung in allen Mitgliedstaaten einnimmt, ergibt sich aus seinen beiden Funktionen, einmal als Träger eines kulturellen Leistungsangebots an die Allgemeinheit und zum anderen als Institution zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt und ausgewogener Berichterstattung.

Die Funktion als Kulturträger bedeutet, daß der Rundfunk als öffentliche Einrichtung zugunsten der Allgemeinheit ein ständiges Angebot staatsweit oder regional, jedenfalls einheitlich empfangbarer kultureller Leistungen repräsentiert. In seiner zweiten Funktion als Institution zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt und einer ausgewogenen Berichterstattung erfüllt der Rundfunk, jedenfalls nach dem Verständnis einiger Mitgliedstaaten eine gesellschaftliche und zugleich staatstragende Funktion; der Rundfunk trägt, indem er als Massenkommunikationsmittel einen außerordentlich wirksamen Rahmen für Meinungsäußerungen absteckt und das Wirken der gesellschaftlichen Kräfte der Bevölkerung transparent macht, durch

Meinungsvielfalt und Meinungsausgeglichenheit zur politischen und gesellschaftlichen Bewußtseinsbildung und damit zur Integration von Staat und Gesellschaft bei.

In der Bundesrepublik Deutschland wird der Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als eine öffentliche Aufgabe angesehen, die besonderen Rundfunkanstalten übertragen ist. Rundfunk wird begrifflich als die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen verstanden. Die Einstufung als "öffentliche Aufgabe" bzw. als "Sache der Allgemeinheit" spiegelt sich in der organisatorischen Verfassung des Rundfunks wider. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aus Artikel 5 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, daß die sogenannte "institutionelle" Freiheit des Rundfunks gewährleistet ist. Die Freiheit der Berichterstattung, die durch Artikel 5 des Grundgesetzes garantiert wird, ist nur gewährleistet, wenn der Rundfunk wegen seiner weitreichenden Wirkungen als Medium der Massenkommunikation und der Gefahr seines Mißbrauchs zur einseitigen Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung einerseits dem Staat, andererseits den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, vor allem dem freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte entzogen ist. Träger des Rundfunks waren dementsprechend bislang ausschließlich besondere öffentlich-rechtliche Anstalten, die mit einem Monopol ausgestattet und von staatlicher Beherrschung freigestellt sind. Aufgrund einer bestimmten inneren Organisation gewähren die Rundfunkanstalten allen relevanten politischen, gesellschaftlichen und weltanschaulichen Kräften Einfluß. Zur inneren Struktur gehört die Aufstellung verbindlicher Leitgrundsätze für die Programmgestaltung; sie gewährleisten ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung. Die institutionelle Freiheit des Rundfunks verlangt ferner, daß die Überwachung der Programmgestaltung durch besondere Aufsichtsorgane erfolgt; in diesen sind alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte in angemessenem Verhältnis vertreten. Das Modell der Organisation des deutschen Rundfunks leitet seine Verbindlichkeit weniger von den beiden technisch-wirtschaftlichen Faktoren, nämlich dem bisherigen Mangel an Frequenzen und dem für die Veranstaltung von Rundfunk erforderlichen hohen Finanzaufwand her; maßgeblicher Grund für die institutionelle Ausgestaltung des Rundfunks nach dem Modell der binnen- oder außenpluralistischen Ausgeglichenheit ist vielmehr das Erfordernis der Informationsgerechtigkeit gegenüber der Rundfunkzuhörerschaft.

Die in der Bundesrepublik bestehenden Rundfunkanstalten sind von den deutschen Bundesländern, die nach der Verfassung die Gesetzgebungszuständigkeit für das Rundfunkwesen haben, als Anstalten des öffentlichen Rechts bzw. aufgrund von Staatsverträgen gegründet und sind den Ländern zugeordnet.

Es bestehen neun regionale Rundfunkanstalten der Länder, der Bayerische Rundfunk (BR), der Hessische Rundfunk (HR), der Norddeutsche Rundfunk (NDR), Radio Bremen (RB), der Saarländische Rundfunk (SR), der Sender Freies Berlin (SFB), der Süddeutsche Rundfunk (SDR), der Südwestfunk (SWF) und der Westdeutsche Rundfunk (WDR). Zwei Rundfunkanstalten, nämlich die Deutsche Welle (DW) und der Deutschlandfunk (DLF) sind vom Bund, dem die Gesetzgebungsbefugnis bezüglich des für das Ausland bestimmten Rundfunks zusteht, errichtet und ebenfalls öffentlich-rechtlich organisiert. Ferner besteht die von den Bundesländern gemeinsam gegründete Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" (ZDF).

Die Rundfunkanstalten veranstalten mehrere regionale Hörfunkprogramme und im Rahmen der "Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland" (ARD) gemeinsam das Erste Fernsehprogramm und die regionalen Fernsehprogramme der Länder.

Die Veranstaltung von Rundfunk durch Private ist aufgrund neuerer Gesetzgebung der Bundesländer möglich, ohne daß jedoch ein öffentlich-rechtlicher Anspruch auf Zulassung als Veranstalter von Rundfunk besteht. Wichtig ist, daß die Veranstaltung von Rundfunk durch Private aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Organisationsstruktur Auflagen unterliegt; die institutionelle Rundfunkfreiheit muß gewährleistet sein.

Der Anspruch der Gemeinschaft, daß innerhalb ihres Territoriums die gemeinschaftsweite Ausstrahlung und der gemeinschaftsweite Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen gewährleistet sein muß, kollidiert ersichtlich mit dem Grundverständnis, das dem Rundfunkrecht der Mitgliedstaaten - mehr oder minder ausgeprägt - zugrundeliegt. Das Rundfunkrecht der Mitgliedstaaten, jedenfalls das der Bundesrepublik Deutschland, basiert auf dem Prinzip, daß der Rundfunk den ihm obliegenden öffentlichen Auftrag in der Weise erfüllt, daß er innerhalb eines bestimmten Gebietes, nämlich seines Versorgungsgebietes (= Sendegebiet) die Allgemeinheit mit Rundfunksendungen versorgt. Das Versorgungsgebiet ist dabei in der Regel das staatliche Hoheitsgebiet; es können aber auch Teilgebiete des staatlichen Hoheitsbereichs sein. Die Versorgungsaufgabe umfaßt ferner in der Regel den Ausschluß jeglicher privater, insbesondere auch ausländischer Rundfunkkonkurrenz, das heißt die Übertragung eines Monopols an den Rundfunkträger. Dahin stehen kann, ob diese Rundfunkphilosophie das Ergebnis einer bestimmten technischen und historischen Entwicklung darstellt;

der Grundsatz "cuius regio, eius est radio", bildet den Kernbestand des Rundfunkverständnisses.

Die gemeinschaftsweite Ausstrahlung und der gemeinschaftsweite Empfang bedeutet zum einen eine Erstreckung des Sendegebiets und damit des Versorgungsgebiets auf die gesamte Gemeinschaft; zum anderen wird durch das Gemeinschaftsprinzip der "Rundfunkversorgung" die Monopol- bzw. Oligopolstruktur der nationalen Hörfunk- und Fernsehstruktur unterlaufen.

Die Auswirkungen des gemeinschaftsrechtlich bedingten neuen Rundfunkprinzips auf den nationalen Rundfunk sind dabei unterschiedlich zu bewerten, je nachdem welche Funktion des nationalen Rundfunks angesprochen ist. Die Funktion des Rundfunks als Träger eines kulturellen Leistungsangebots an die Allgemeinheit erfordert weder, daß sich der Rundfunk am Kulturraum als Sendegebiet orientiert, noch schließt sie aus, daß andere Programmangebote parallel in das Sendegebiet eingestrahlt werden. Zwar wird die Auffassung vertreten, daß die Ablösung des nationalen Sendegebiets durch die gemeinschaftsweite Ausstrahlung längerfristig die Programmausrichtung beeinflusst und damit den Rundfunk als kulturelle Leistung inhaltlich verändert. Wenn die Regelungen des Gemeinschaftsrechts - so wird argumentiert - dazu führen, daß das traditionelle nationale Sendegebiet auf die Gemeinschaft erstreckt wird, kann dies zumindest längerfristig zur Folge haben, daß an Stelle des nationalen Rundfunkpublikums die gesamte Zuhörerschaft der Gemeinschaft die Ausrichtung des Rundfunkprogramms bestimmt; dadurch bedingte Veränderungen in der Programmausrichtung und Programmgestaltung beeinträchtigen die Kulturpolitik der Mitgliedstaaten. Gleichermäßen stellt sich aus der Sicht der Empfängerstaaten die Frage, ob die kulturtragende Funktion und der kulturell bestimmende Einfluß des inländischen Hörfunks und Fernsehens nicht dadurch beeinträchtigt werden können, daß neben dem nationalen Kulturangebot auch das kulturelle Leistungsangebot aus den übrigen Mitglied-

staaten der Gemeinschaft ausgestrahlt wird. Wenn die Erhaltung der nationalen Kultur die Abschottung gegenüber Einflüssen anderer Kulturen nicht erfordert, wäre die Befürchtung einer Aufweichung der nationalen Kultur oder gar eine Überfremdung mit ausländischer Kultur nicht gerechtfertigt. Die Wirkungsweise des Rundfunks, insbesondere des Fernsehens, läßt indes gewisse Zweifel aufkommen, ob bei einem parallelen kulturellen Fernsehangebot aus dem Ausland auf Dauer ausschließlich der inländische Leistungsträger die kulturelle Entwicklung maßgeblich bestimmt.

Aus der Sicht der Gemeinschaft kann dem aber entgegengehalten werden, daß zu den Aufgaben der Gemeinschaft auch die kulturelle Durchdringung der Mitgliedstaaten, wenn nicht sogar ihre kulturelle Integration gehört. Wenn der Gemeinschaft nach dem Vertrag von Rom auch keine ausdrücklichen Kompetenzen im Bereich der Kulturpolitik zugewiesen sind, stellt sich doch die Frage, ob nicht der Prozeß der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration, den das Gemeinschaftsrecht mit der Freiheit des Güter- und Dienstleistungsaustausches und der Freizügigkeit des Personenverkehrs garantiert, eine Entwicklung darstellt, die zwangsläufig mit einer Durchdringung der nationalen Kulturen und ihrer Integration verbunden ist. Der Zugang der Gemeinschaftsbürger zu dem Kulturangebot anderer Mitgliedstaaten kann nicht auf den Fall beschränkt sein, daß die Bürger von der Freizügigkeitsgarantie Gebrauch machen und sich in den Mitgliedstaat begeben, dessen Rundfunkorganisation ein Angebot kultureller Leistungen präsentiert. Es dürfte der Zielsetzung der Gemeinschaft entsprechen, daß die nationalen Kulturangebote, gleichgültig über welche Organisation sie erbracht werden, jedermann in der gesamten Gemeinschaft zugänglich sind. Wenn einer Durchdringung und Integration der nationalen Kulturen über den Warenverkehr (Bücher, Zeitschriften, Filme, Moden), den Tourismus, die Freizügigkeit der Kulturschaffenden und andere Kulturträger keinen Bedenken begegnet, kann dies auch nicht für den Rundfunk als Kulturträger der Fall sein.

Die zweite grundlegende Aufgabe des Rundfunks, nämlich seine staats- und gesellschaftspolitische Integrationsfunktion wird durch den Grundsatz der gemeinschaftsweiten Ausstrahlung und des gemeinschaftsweiten Empfangs stärker berührt. Der Grundsatz "cuius regio, eius est radio" sichert hauptsächlich die Funktion des Rundfunks als Institution zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt und ausgewogener Berichterstattung; diese Funktion des Rundfunks ist gemeint, wenn der Rundfunk als Instrument national bezogener Bewußtseinsbildung und Identität angesprochen wird.

Die öffentliche Aufgabe des Rundfunks als Faktor der Meinungsbildung verträgt indes ebenfalls ein paralleles - vielfältiges - Hörfunk- und Fernsehangebot aus dem Ausland. Wenn sich auch nicht bestreiten läßt, daß der aus dem Ausland eingestrahlte Rundfunk im Inland als Faktor der öffentlichen Meinungsbildung mitwirkt und damit die Integrationsfunktion des inländischen Rundfunks berührt, ist ein solcher Rundfunk jedoch, selbst wenn er infolge Sprachidentität in der Landessprache eingestrahlt wird, für das Rundfunkpublikum als ausländischer Rundfunk erkennbar; seine Wirkung als Faktor der Meinungsbildung ist identifizierbar und eingrenzbar; der nationale Rundfunk kann ihm begegnen.

Die Mitgliedstaaten mögen aufgrund der Verfassung der Gemeinschaft eigenverantwortliche Träger ihres politischen und gesellschaftlichen Systems sein, auch kann ihnen nicht die Befugnis abgesprochen werden, den Einsatz der Massenkommunikationsmittel Hörfunk und Fernsehen in einer Weise zu ordnen, die dem innerstaatlichen Verständnis der Funktion des Rundfunks bei der öffentlichen Meinungs- und Bewußtseinsbildung entspricht. Der Gemeinschaft als dem Garanten des Integrationsprozesses wird man aber andererseits nicht die Legitimation absprechen können, unter Inanspruchnahme der ihr zur Verfügung stehenden Mittel darauf hinzuwirken, daß die nationalen Kommunikationssysteme Hörfunk und Fernsehen, soweit sie in sich geschlossen und durch Medienordnungen rechtlich

abgesichert sind, keine integrationshemmenden Wirkungen entfalten, die durch die Grundfunktion des Rundfunks nicht geboten sind.

Die Verhältnisse können allenfalls anders liegen, wenn spezifische, auf die Bevölkerung eines bestimmten Empfangslandes ausgerichtete Hörfunk- und Fernsehprogramme die Freiheit der gemeinschaftsweiten Ausstrahlung für sich in Anspruch nehmen dürfen. Solche spezifisch auf die Bevölkerung eines Landes ausgerichteten darbietenden, unterhaltenden und Nachrichtensendungen sind ihrer Bestimmung nach einerseits ein kultureller Beitrag, andererseits ein Mittel zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung und damit ein Faktor der Meinungsbildung im Empfangsland. Betrachtet ein Mitgliedstaat - wie es überwiegend in der Gemeinschaft der Fall ist - den Rundfunk als eine öffentliche Aufgabe, die der freien, vielfältigen und ausgewogenen Berichterstattung dient, kann ein zusätzlicher auf seine Bevölkerung zugeschnittener Rundfunk dazu führen, daß der nationale Rundfunk in seiner Funktion beeinträchtigt wird.

Das Gemeinschaftsrecht nimmt den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis, diejenigen Maßnahmen zu treffen, die zur Sicherung der Funktionsfähigkeit ihrer politischen Institutionen unerläßlich sind. Die Dienstleistungsfreiheit ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes durch Regelungen im allgemeinen Interesse dem Tatbestand nach und aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung außerdem durch besondere Maßnahmen gemäß Artikel 56 (66) EWG-Vertrag beschränkbar. Soweit die dem Rundfunk zugewiesene öffentliche Aufgabe in einer Weise berührt wird, daß dadurch die öffentliche Ordnung und Sicherheit im Empfangsland gestört wird, sind Beschränkungen von inlands-spezifischen Auslandsprogrammen gemäß Artikel 56 (66) EWG-Vertrag zu rechtfertigen.

Bezüglich der Zulässigkeit solcher Beschränkungen sind natürlich hohe Anforderungen zu stellen; erforderlich ist der kon-

krete Nachweis einer Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

Die Anerkennung des Prinzips der gemeinschaftsweiten Ausstrahlung und des gemeinschaftsweiten Empfangs wird bis zu einem gewissen Grad durch den direkt einstrahlenden Satellitenrundfunk erzwungen. Das in den Mitgliedstaaten und in der Gemeinschaft garantierte Grundrecht des freien Zugangs zu den allgemeinen Informationsquellen sichert den Direkt-Empfang von Satelliten-Rundfunk; technische Vorkehrungen gegen den unmittelbaren Empfang ausländischer Hörfunk- und Fernsehprogramme sind nur schwer zu verwirklichen und ein Verbot von Empfangsantennen dürfte aus verfassungsrechtlichen Gründen kaum zu verwirklichen sein.

Die gemeinschaftsweite Ausstrahlung von Hörfunk- und Fernsehsendungen über sogenannte Telekommunikations-Satelliten (Punkt zu Punkt ausstrahlende Satelliten) unter Inanspruchnahme von Kabelsystemen ist technisch und rechtlich leichter zu beschränken. Betrachtet ein Mitgliedstaat die Verbreitung von Rundfunk über Kabel als Rundfunkveranstaltung (sogenannter aktiver Kabelfunk), wird er in der Regel ausländische Programme nur nach Maßgabe seiner rundfunkpolitischen Vorstellungen zur Weiterleitung über das Kabelsystem zulassen. In diesem Zusammenhang dürften sich weitere rechtliche Fragen stellen; die Kommission spricht sich in dem Grünbuch für das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang aller ausländischen Programmanbieter aus.

Nicht minder gewichtig sind die Probleme, die die Integration der Rundfunkwerbung aufwirft. Die Vorstellungen der Kommission knüpfen hier an das Urteil des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 1980 (RS 52/79) an, derzufolge die Mitgliedstaaten die in ihrem Hoheitsgebiet geltende Reglementierung der Hörfunk- und Fernsehwerbung auf Hörfunk- und Fernsehprogramme, die aus dem Ausland einstrahlen, anwenden dürfen. Die Kommission erteilt damit mit Recht der vielfach vertretenen Auffas-

sung eine Absage, wonach Werbesendungen, die nach den Regelungen des Sitzstaates des Rundfunkveranstalters zulässig sind, grundsätzlich in die gesamte Gemeinschaft ausgestrahlt werden können, ungeachtet etwaiger strengerer Werbereglementierungen oder Werbeverbote der Länder, in die Werbung eingestrahlt wird.

Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Angleichung der Werbereglementierungen für Rundfunksendungen als Voraussetzung für den Gemeinsamen Markt im Bereich der Rundfunkwerbung sind indes nicht alle Probleme gelöst. In der Bundesrepublik Deutschland unterliegt zum Beispiel die Veranstaltung von Werbehörfunk und Werbefernsehen inhaltlichen, zeitlichen und organisatorischen Beschränkungen. Die Einnahmen aus der Werbung sind nicht nur eine Quelle der Finanzierung des Fernsehens; hinter den Werbereglementierungen verbirgt sich vielmehr außerdem der Zweck, sicherzustellen, daß ein bestimmtes Aufkommen aus der Werbung der Presse zufließt, deren Finanzierung anders nicht möglich ist. Gemeinschaftliche Maßnahmen im Bereich der Fernsehwerbung dürfen sich daher nicht auf die Angleichung der Werbestandards beschränken, sondern müssen auch auf die Werbung als Finanzierungsquelle der Presse Rücksicht nehmen. Die Vereinheitlichung der Werbestandards muß durch Regelungen begleitet sein, die die sachgerechte Aufteilung des Einkommens aus der Werbung zwischen dem Rundfunk und der Presse als miteinander konkurrierende Träger der öffentlichen Meinungsbildung sichern.

Die Angleichung des Urheberrechts ist eine Voraussetzung für die Verwirklichung eines einheitlichen Rundfunkgebiets in der Gemeinschaft insofern, als ohne eine Lizenz für die Weiterübertragung von urheberrechtlich geschützten Hörfunk- und Fernsehprogrammen aus anderen Mitgliedstaaten das Prinzip der gemeinschaftsweiten Ausstrahlung nicht verwirklicht ist. Der Einführung einer Regelung über Zwangslizenzen sollte jedoch eine Regelung über eine vertragliche Lösung der Lizenzierung zumindest als Versuch vorausgehen.

Die vorstehenden Ausführungen lassen deutlich werden, daß die Durchsetzung der medienpolitischen Vorstellungen der Kommission bei den Mitgliedstaaten auf Schwierigkeiten stoßen und wahrscheinlich ohne eine wiederholte Anrufung des Europäischen Gerichtshofs nicht erreichbar sein dürfte. Deshalb stellt sich die Frage, ob nicht an Stelle der mühsamen Verwirklichung einer einheitlichen Rundfunkzone oder parallel dazu der Versuch unternommen werden sollte, eine der Gemeinschaft zugeordnete, aber von dieser institutionell unabhängige europäische Hörfunk- und Fernsehorganisation zu errichten, deren Programme neben den Darbietungen der nationalen Hörfunk- und Fernsehsysteme gemeinschaftsweit und mehrsprachig empfangbar wären. Dabei geht es zunächst um die Frage, ob der Gemeinschaft eine Regelungsbefugnis für ein konkurrierendes Hörfunk- und Fernsehsystem zusteht, insbesondere die Vorschrift des Artikel 235 EWG-Vertrag eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Errichtung eines gemeinschaftseinheitlichen Rundfunksystems darstellt.

Die Mitgliedstaaten nehmen für sich in Anspruch, das Massenkommunikationsmittel Hörfunk und Fernsehen als Instrument nationalbezogener Bewußtseinsbildung einzusetzen; sie unterwerfen den Rundfunk aus diesem Grund einer funktionsadäquaten Ordnung, die sich ihrerseits als ein in sich abgeschlossener Kommunikationsrahmen erweist. Die Frage ist, ob nicht der Prozeß der europäischen Einigung gerade dadurch erschwert ist, daß es in der Europäischen Gemeinschaft keinen integrierten Kommunikationsrahmen gibt, vielmehr jeder Mitgliedstaat über einen eigenen Rahmen der Kommunikation verfügt, wie er insbesondere durch den Rundfunk abgesteckt ist.

Selbst wenn die nationalen Rundfunksysteme stärker auf die Belange der europäischen Integration verpflichtet werden, bleibt die Frage, ob nicht der Gemeinschaft als Träger eines politischen Integrationsprozesses die Legitimation zuerkannt werden sollte, die Massenkommunikationsmittel Hörfunk und Fernsehen für sich als Instrument zur Herausbildung eines

europäischen Bewußtseins der Völker der Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen. Die Forderung nach Fortschritten des europäischen Einigungsprozesses führt dazu, der Gemeinschaft die Befugnis zur Errichtung eines ihr zugeordneten Rundfunk- und Fernsehsystems zumindest im Wege der Vertragsergänzung gemäß Artikel 236 EWG-Vertrag zu übertragen.

Das gilt um so mehr, als keineswegs gesichert ist, daß die Verwirklichung einer europäischen Rundfunkzone nach dem Prinzip der gemeinschaftsweiten Öffnung der nationalen Hörfunk- und Fernsehsysteme im Ergebnis zur Herausbildung eines echten gemeinschaftlichen Kommunikationsrahmens führt, der eine europäische Bewußtseinsbildung ermöglicht. Denn es ist keineswegs ausgeschlossen, daß die Öffnung der nationalen Hörfunk- und Fernsehsysteme unterschiedlich von den Mitgliedstaaten in Anspruch genommen wird und sich in der Gemeinschaft eine Programmstruktur herausbildet, die weniger durch Ausgeglichenheit und Gemeinschaftsbezogenheit als durch das kulturelle und meinungsgestaltende Übergewicht einzelner oder gar eines einzelnen Mitgliedstaates gekennzeichnet ist.